Parecer:	MPC/2416/2021
Processo:	@PCP 21/00107709
Unidade Gestora:	Prefeitura Municipal de Turvo
Assunto:	Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2020

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2021.2152

Trata-se de Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Turvo - SC, relativa ao exercício de 2020.

Foram juntados os documentos relacionados à prestação de contas em comento às fls. 2-166.

A Diretoria de Contas de Governo apresentou o Relatório n. 15/2021 (fls. 167-247 e anexos), identificando, ao final, a ocorrência das seguintes restrições:

> 11.1 RESTRIÇAO DE ORDEM CONSTITUCIONAL
>
> 11.1.1 Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R$ 6.946.948,11**, representando **23,18%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R$ 29.967.611,97**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R$ 7.491.902,99**, configurando, portanto, aplicação a menor de **R$ 544.954,88** ou **1,82%**, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal (item 5.2.1).
>
> 11.2 RESTRIÇOES DE ORDEM LEGAL
>
> 11.2.1 Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas no que diz respeito ao **lançamento de receitas**, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A (II) da Lei Complementar n° 101/2000 alterada pela Lei Complementar n° 131/2009 c/c o artigo 7°, II do Decreto Federal n° 7.185/2010 vigente à época (Capítulo 7).
>
> 11.2.2 Registro indevido de Ativo Financeiro (Atributo F) com saldo credor na FR 01 (R$ 48.952,49) e FR 33 (R$ 18.870,24), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).
>
> 11.2.3 Contabilização de Receita Corrente de origem das Emendas Parlamentares individuais no montante de **R$ 477.500,00** em

> natureza de Receita de Capital (24181091) bem como em fonte de recurso diversa daquela especificada na Tabela de Destinação da Receita Pública (https://www.tcesc.tc.br/content/tabela-de-download-2020) em desacordo com a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001 e alterações posteriores c/c art. 85 da Lei n.º 4.320/64 (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#emendas_i e Documento 3 do Anexo ao Relatório de Instrução).
>
> 11.3 RESTRIÇÕES DE ORDEM REGULAMENTAR
>
> 11.3.1 Ausência de remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao artigo 7º, inciso II da Instrução Normativa N.TC-20/2015 c/c o artigo 8º da citada norma. *Registra-se, que a documentação enviada às fls. 112 a 117 dos autos, não condiz com o conteúdo das informações exigidas na referida Instrução Normativa N.TC-20/2015, Anexo II.*

O Relator, por meio do Despacho n. COE/GSS-887/2021 (fls. 248-249) determinou a abertura de prazo para manifestação do responsável pela Prefeitura Municipal de Turvo acerca das irregularidades assinaladas.

Devidamente notificado (fl. 251), o responsável apresentou suas alegações de defesa às fls. 252-260, com posterior juntada da documentação de fls. 264-266.

Na sequência, a Diretoria de Contas de Governo apresentou o Relatório n. 386/2021 (fls. 267-360) e, ao analisar a resposta encaminhada pelo responsável, manteve incólumes as irregularidades assinaladas.

Após a detida análise de toda a documentação acostada aos autos e o devido exame do referido relatório técnico, este Ministério Público de Contas destaca as seguintes conclusões a partir, principalmente, dos dados relativos aos pontos de controle realizados pela instrução.

1. Gestão Orçamentária, Patrimonial e Financeira

Com relação à análise da gestão orçamentária do Município, destaca-se que o confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou em déficit de execução orçamentária, o qual, entretanto, *fora totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior*.

No que tange à análise da gestão patrimonial e financeira do Município, observa-se que o confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício encerrado resulta em superávit financeiro.

Por sua vez, salienta-se que, em relação ao exercício anterior, ocorreu variação financeira *negativa*.

Quanto à análise do resultado financeiro por especificação de fontes de recursos, com o objetivo de demonstrar o confronto entre os recursos financeiros e as respectivas obrigações financeiras separadas por vínculo de recurso, concluiu-se que o Poder Executivo municipal apresentou situação *superavitária* – disponibilidade de caixa líquida – com relação aos recursos vinculados, tendo apresentado situação *deficitária* – insuficiência financeira – no que se refere aos recursos não vinculados, em dissonância, portanto, ao que determinam os arts. 8º e 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. Limites

Normas constitucionais e legais estabelecem limites mínimos para aplicação de recursos nas áreas da Saúde e da Educação, assim como limites máximos para despesas com pessoal.

Na área da Saúde, observa-se que foi aplicado, em ações e serviços públicos de saúde para o exercício de 2020, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, superior ao limite mínimo de 15% estipulado no art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, à luz do art. 198 da CRFB/88.

Por seu turno, na área da Educação, observa-se que foi aplicado, em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2020, percentual da receita com impostos, incluindo transferências, inferior ao limite mínimo de 25% estipulado no art. 212, *caput*, da CRFB/88, conforme será debatido no item 9 deste parecer.

Também na área da Educação, com relação ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério para o exercício de 2020, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 60% estipulado no art. 60, inciso XII, do ADCT, c/c o art. 22 da Lei n. 11.494/07, ainda vigentes para a presente análise de contas, na forma do art. 4º da Emenda Constitucional n. 108/2020 e do art. 53 da Lei n. 14.113/20.

Igualmente no que toca ao FUNDEB, observa-se que foi aplicado, em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica para o exercício de 2020, percentual dos recursos oriundos do FUNDEB superior ao limite mínimo de 95% estipulado no art. 21 da Lei n. 11.494/07, também válido para a presente análise de contas, na forma do art. 53 da Lei n. 14.113/20.

Ainda quanto ao FUNDEB, observa-se que o Município não realizou despesas com o saldo do exercício anterior do fundo, descumprindo, portanto, o mandamento estipulado no art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07 – ainda vigente para a presente análise de contas, na forma do art. 53 da Lei n. 14.113/20 –, o qual determina a abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício subsequente para a utilização do saldo remanescente do referido fundo[1].

Por sua vez, no que tange aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com pessoal no exercício de 2020, percentual inferior ao limite máximo de 60% estipulado no art. 169 da CRFB/88 e regulamentado pelo art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000.

Também com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Executivo do Município gastou, do

[1] Observa-se que a área técnica optou (fl. 310) por não anotar a presente irregularidade na conclusão de seu relatório, diante do suposto baixo valor referente ao descumprimento em questão, com o que não se concorda, pelas mesmas razões que serão ponderadas na argumentação relacionada ao descumprimento do limite do ensino no item 9 deste parecer.

total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2020, percentual inferior ao limite máximo de 54% estipulado no art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar n. 101/2000.

Finalmente, ainda com relação aos limites máximos para despesas com pessoal, observa-se que o Poder Legislativo do Município gastou, do total da receita corrente líquida em despesas com seu pessoal no exercício de 2020, percentual inferior ao limite máximo de 6% estipulado no art. 20, inciso III, alínea "a", da Lei Complementar n. 101/2000.

No presente caso, portanto, o cumprimento dos limites em questão pode ser sintetizado na seguinte tabela:

Limite:	**Fundamento Legal:**	**Resultado:**
Saúde: ações e serviços públicos de saúde	Art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012	Cumpriu
Educação: manutenção e desenvolvimento do ensino	Art. 212, *caput*, da CRFB/88	Descumpriu
FUNDEB: remuneração dos profissionais do magistério	Art. 22 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: manutenção e desenvolvimento da educação básica	Art. 21 da Lei n. 11.494/07	Cumpriu
FUNDEB: saldo remanescente	Art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07	Descumpriu
Despesas com pessoal	Art. 19, inciso III, da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu
Despesas com pessoal (Executivo)	Art. 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu
Despesas com pessoal (Legislativo)	Art. 20, inciso III, alínea "a", da Lei Complementar n. 101/2000	Cumpriu

3. Conselhos Municipais

Na análise das contas dos Prefeitos Municipais no exercício de 2020, a área técnica continuou a análise do cumprimento

da legislação federal que determina a criação dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, e do Idoso, na forma estipulada na Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

Entretanto, observa-se[2] que a Diretoria de Contas de Governo trouxe como novidade, desde as contas analisadas no exercício anterior, a apreciação automatizada de grande parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos, o que, ainda que elogiável sob o ponto de vista da celeridade, gera um inegável prejuízo à matéria tratada no presente ponto, já que o próprio relatório técnico traz a ressalva de que os pareceres dos referidos conselhos só serão avaliados quanto ao encaminhamento ou não de arquivos, ou seja, a apresentação de documento contendo a informação de que o Município não possui determinado conselho, ou não apresentou determinado parecer, será considerada regular pela área técnica, o que se mostra grave.

De qualquer forma, este Ministério Público de Contas seguirá analisando de forma qualitativa as informações prestadas.

Assim, no presente caso, este órgão ministerial verificou que *não foram devidamente remetidos* a esse Tribunal de Contas os pareceres dos Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB[3], de Saúde[4], de Assistência Social[5], de Alimentação

[2] A questão também será pontuada ao final do presente parecer – especificamente acerca do relatório do órgão central de controle interno.
[3] O documento de fls. 118-121 contém somente planilhas de receitas e despesas do exercício, não trazendo parecer com manifestação expressa do respectivo Conselho ou mesmo Ata demonstrativa da deliberação colegiada acerca da prestação de contas anual.
[4] O documento de fl. 122 se trata do "demonstrativo da aplicação de recurso em ações e serviços públicos de saúde", não trazendo parecer com manifestação expressa do respectivo Conselho ou mesmo Ata demonstrativa da deliberação colegiada acerca da prestação de contas anual.
[5] O documento de fl. 123 contém apenas a assinatura do Presidente do Conselho, não trazendo as assinaturas dos demais membros ou Ata demonstrativa da deliberação colegiada acerca da prestação de contas anual.

Escolar[6], do Idoso[7] e dos Direitos da Criança e do Adolescente[8], caracterizando o descumprimento do que dispõe o art. 7º, inciso III e parágrafo único, incisos I a V, da Instrução Normativa n. TC-0020/2015.

4. Transparência da Gestão Fiscal

Consoante já exaustivamente destacado por este órgão ministerial na análise das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública, as Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016 incrementaram a questão da transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A referida Lei Complementar n. 131/2009 também dispôs sobre o prazo para a administração direta adequar-se a estas novas regras, ao incluir o art. 73-B na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por sua vez, o Decreto n. 7.185/10 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal.

No presente caso, de acordo com as informações prestadas pela Diretoria de Contas de Governo, o ente em comento não cumpriu todas[9] as regras estabelecidas pela nova legislação no que se refere à disponibilização, em meios eletrônicos, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, *notadamente no que se refere à disponibilização do lançamento da receita*, em afronta ao art. 48-A, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c o art. 7º, inciso II, do Decreto n. 7.185/10.

---

[6] O documento de fl. 124 se trata de Ata relativa ao exercício de 2020, referente à prestação de contas do ano de 2019.
[7] Os documentos de fl. 125-126 referem-se ao exercício de 2020, abrangendo a prestação de contas do ano de 2019.
[8] O documento de fl. 127 se trata de Resolução relativa ao exercício de 2020, referente à prestação de contas do ano de 2019.
[9] A análise da "liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" restou prejudicada em razão da data de acesso.

Alerta-se, ainda, que a Decisão Normativa n. TC-0011/2013 acrescentou o inciso XVI ao art. 9º da Decisão Normativa n. TC-06/2008, com a seguinte redação:

> Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: [...]
>
> XVI – TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL – Descumprimento das regras de transparência da gestão pública, em todas as suas condições, formas e prazos previstos nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei Complementar (federal) n. 101/2000."

Este órgão ministerial, por sua vez, não pode deixar de registrar a infelicidade do referido dispositivo, porquanto torna passível de rejeição apenas situações praticamente inexistentes de Municípios que não cumpram nem sequer um dos quatorze aspectos analisados pela área técnica dessa Corte de Contas. Em outras palavras, no caso de um Município que tão somente disponibilize as informações de todas as unidades municipais ao cidadão, sem qualquer conteúdo, cumprindo, dessa forma, somente o primeiro dos quatorze requisitos analisados pela Diretoria de Controle dos Municípios, ainda assim, de acordo com o referido art. 9º, inciso XVI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008, suas contas não seriam passíveis de rejeição por este motivo.

A situação mostra-se ainda mais grave quando, não obstante os inegáveis avanços no tema, observa-se que dos 26 Municípios do Estado de Santa Catarina inicialmente analisados pela Escala Brasil Transparente[10], somente sete atingiram nota satisfatória. Por seu turno, no segundo relatório divulgado, outra vez a maioria dos Municípios analisados não atingiu nota satisfatória – desta vez com a amostragem de mais de 80 localidades –, sendo que, após a divulgação

[10] Trata-se de metodologia para medir a transparência pública em Estados e Municípios pátrios, sendo desenvolvida para fornecer os subsídios necessários à Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe foram atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei n. 12.527/11, pelo Decreto n. 7.724/12 e pelo Decreto n. 8.109/13. A última lista dos Municípios catarinenses analisados pode ser extraída no seguinte endereço: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23. Acesso em 05.07.2021, às 18h19.

do terceiro relatório, já com 138 municipalidades avaliadas, 46 Municípios ainda não alcançaram uma nota satisfatória.

Dessa maneira, tendo em vista que a redação do referido art. 9º, inciso XVI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008, praticamente impede a sugestão de rejeição das contas em razão de problemas relacionados à transparência, este órgão ministerial sugere que esse Tribunal de Contas delibere acerca de mecanismos mais efetivos[11] no sentido de obrigar os gestores a dar o devido cumprimento às ora discutidas regras de transparência da gestão fiscal.

5. Políticas Públicas

Em continuidade ao monitoramento de políticas públicas relacionadas à saúde e à educação, a Diretoria de Contas de Governo seguiu sua análise quantitativa sobre o cumprimento de ações por parte do Município, de acordo com os ditames do Plano Nacional da Saúde (Pactuação Interfederativa 2017-2021 – Lei n. 8.080/90) e do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/14).

No que se refere ao atual Plano Nacional de Saúde, elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o período 2017-2021, a chamada Comissão Intergestores Tripartite definiu, a partir da Resolução n. 8/2016 do Ministério da Saúde, as diretrizes, os objetivos e as metas da saúde por meio de 23 indicadores, sendo que, diante da ausência de dados disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde pelo terceiro ano consecutivo[12], a análise da área técnica restou prejudicada quanto aos indicadores aplicáveis para o exercício de 2020.

[11] Como por exemplo a alteração da redação do art. 9º, inciso XVI, da Decisão Normativa n. 06/2008, no sentido de que seja causa de rejeição o descumprimento da maior parte – e não de todas – das condições, formas e prazos estipulados pela legislação federal em comento ou, ainda, no caso de reincidência no descumprimento de tais normas.

[12] Tal problemática fora analisada por esta representante ministerial no Parecer n. MPC/886/2020, emitido no processo @PCG n. 20/00143150 – Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2019 –, ocasião na qual se sugeriu a expedição de recomendação à Secretaria de Estado da Saúde para que adotasse providências para sanar as inconsistências verificadas na divulgação de seus dados.

De toda forma, *foi possível avaliar o resultado de 12 dos 23 indicadores*, *não* tendo o Município atingido a meta na maioria dos pontos.

Por sua vez, quanto ao Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei n. 13.005/14 para o período de 10 anos – no formato de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias –, a Diretoria de Contas de Governo optou, na análise das contas de 2020, por continuar o monitoramento da Meta 1[13], relacionada à educação infantil, subdividida no atendimento em creches e em pré-escolas. Assim, a área técnica informou que o Município em questão está dentro do percentual mínimo previsto para a Meta 1 no que tange à taxa de atendimento em creche e está fora do percentual mínimo disposto para a Meta 1 com relação à taxa de atendimento em pré-escola.

Dessa maneira, esta representante ministerial sugere a expedição de recomendação à Unidade Gestora para que efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, de acordo com o disposto na conclusão deste parecer.

6. Análise do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000

Diz a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
>
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Assim, já que o exercício de 2020, ora analisado, corresponde ao último ano dos mandatos dos Prefeitos Municipais, o

[13] A Diretoria de Contas de Governo apresentou, assim como no exercício anterior, quadro representando o esforço orçamentário do Município para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

referido dispositivo deve ser aplicado na análise perpetrada no presente processo.

Dessa maneira, a Diretoria de Contas de Governo, para fins de verificação do aludido mandamento legal, apurou a disponibilidade de caixa líquida por fonte de recursos, sendo que, em seu relatório técnico, restou demonstrado, de maneira pormenorizada, o procedimento adotado na análise da instrução.

Salienta-se que a Decisão Normativa n. TC-06/2008 da seguinte maneira preceitua:

> Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: [...]
>
> X – GESTÃO FISCAL (DISPONIBILIDADE DE CAIXA) – Despesas decorrentes de obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa - Lei Complementar (Federal) n. 101/2000, art. 42 e parágrafo único.

Logo, deve-se frisar que, no caso de descumprimento do dispositivo legal da Lei de Responsabilidade Fiscal ora em comento, a restrição poderá fundamentar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas prestadas por Prefeitos.

No presente caso, após a meticulosa análise da Diretoria de Contas de Governo, conclui-se que o Poder Executivo municipal *contraiu* obrigações de despesas sem a correspondente disponibilidade de caixa de recursos vinculados para o pagamento das obrigações, deixando a descoberto despesas vinculadas, ressaltando-se que *a referida insuficiência foi totalmente absorvida pela disponibilidade líquida de caixa de recursos não vinculados*, o que demonstra o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. Plano Diretor

Consoante já destacado na análise das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, na realização da incumbência constitucional de defender a ordem jurídica e, mais

precisamente, em sua missão de fiscal da execução da lei, este Ministério Público de Contas identificou[14] que considerável parcela dos Municípios catarinenses não cumpre determinação legal expressa do Estatuto da Cidade, em afronta, assim, a uma obrigação constitucionalmente prevista.

Com efeito, no capítulo destinado à política urbana, a CRFB/88 consignou o seguinte:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Mais de uma década após tal deliberação do poder constituinte, finalmente pôs-se fim a uma arrastada tramitação legislativa com o advento da Lei n. 10.257/01, denominada de Estatuto da Cidade, de cujo capítulo destinado ao plano diretor destacam-se as seguintes estipulações:

> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.
>
> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
>
> § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
>
> § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
>
> § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
>
> § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

[14] A partir de estudo realizado no exercício de 2017.

> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
>
> II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
>
> III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
>
> § 5º (VETADO)
>
> Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
>
> I – com mais de vinte mil habitantes;
>
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
>
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
>
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
>
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
>
> VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Analisando-se tais circunstâncias que tornam a elaboração do plano diretor obrigatória, observa-se que em todos os Municípios do Estado de Santa Catarina já deveria ser constatada, há bastante tempo, a existência do relevante documento em questão, que pode ser considerado, aliás, como a principal ferramenta de participação popular nos destinos de uma localidade.

Neste contexto, a análise de cada processo de Prestação de Contas de Prefeito revela-se como oportunidade única na atividade de fiscalização do controle externo, mormente se considerando o teor do acima transcrito art. 40, § 1º, da Lei n. 10.257/01, que vincula o plano diretor às leis orçamentárias.

Muito pertinente, portanto, que esse Tribunal de Contas adote procedimentos para verificação do cumprimento do ideal de política urbana trazido no texto constitucional e materializado no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, elogia-se a inclusão da discussão em comento no relatório técnico da Diretoria de Contas de Governo a partir das análises das Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, o que representa um primeiro passo para uma ampla

avaliação dessa Corte de Contas acerca do desenvolvimento urbano e da efetivação de políticas públicas traçadas como prioritárias em cada Município catarinense.

Em uma futura etapa, será imprescindível avaliar o cumprimento ou não do art. 41 da Lei n. 10.257/01, o que seria medida de vanguarda dessa Corte de Contas no sentido de *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*[15], *assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas*[16].

A par de tal contexto, esta representante ministerial apresentou, recentemente, representação no âmbito desse Tribunal de Contas – recebida sob o protocolo n. 18.126/2020 e ainda não autuada – buscando a realização de auditoria operacional para a avaliação sistêmica do cumprimento das obrigações ora tratadas do Estatuto da Cidade por parte dos Municípios catarinenses.

Enfim, no caso específico das contas ora apreciadas, a partir do referido estudo realizado por este órgão ministerial, destaca-se que o Município *possui* plano diretor vigente, em consonância, portanto, ao art. 41 da Lei n. 10.257/01.

8. Recursos utilizados no combate à pandemia e outras considerações

Sensível ao impacto gerado pela pandemia de COVID-19 também nas contas públicas, a Diretoria de Contas de Governo trouxe item com o demonstrativo pormenorizado dos recursos utilizados no combate à situação atípica discriminado por especificações de fontes de recursos, a fim de justamente evidenciar o impacto da pandemia nas contas municipais.

[15] Art. 182, *caput*, *in fine*, da CRFB/88.
[16] Art. 39 do Estatuto da Cidade.

Nesse contexto, na análise dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos do exercício anterior, este órgão ministerial sugeriu a expedição de recomendação aos gestores no sentido de observar o disposto no inciso XVIII do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, que exige o *relatório sobre eventos justificadores de situações de emergência ou calamidade pública, com os reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para atendimento específico ao evento, indicando número do empenho*, como parte integrante do conteúdo mínimo do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, o que se mostra instrumental para o devido controle dos gastos públicos durante esse período excepcional. No presente caso, observa-se que, embora o Município não tenha cumprido minimamente a recomendação em tela, a área técnica conseguiu efetuar a análise dos dispêndios realizados em decorrência da pandemia de COVID-19 com base nos dados extraídos do sistema e-Sfinge.

Aliás, conforme exaustivamente alertado por este órgão ministerial na análise das Prestações de Contas de Prefeitos de exercícios anteriores, essa Corte de Contas interrompeu, já há alguns anos, a análise pormenorizada das questões que envolvem o sistema de controle interno de cada Poder Executivo municipal, situação com a qual este Ministério Público de Contas sempre demonstrou preocupação, diante da omissão em analisar algo cujas deficiências ainda são consideradas falhas gravíssimas a ponto de fundamentar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas prestadas por Prefeitos[17].

Desde o exercício passado, observa-se que o problema é acentuado diante da apreciação automatizada de grande parcela dos processos de Prestação de Contas de Prefeitos, tendo a própria Diretoria de Contas de Governo salientado que o relatório do órgão central de

[17] À luz do art. 9º, inciso XI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008.

controle interno só seria avaliado quanto à remessa ou não de arquivos, isto é, o encaminhamento de documento contendo a informação de que o Município não elaborou o relatório em questão poderia ser considerado regular pela área técnica, o que se mostra gravíssimo.

Todavia, durante o exercício de 2020, evoluíram os trabalhos da comissão criada por meio da Portaria n. TC-0943/2019 *com a finalidade de proceder estudos para definição dos critérios para análise dos processos de prestação de contas de prefeito no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, o que repercutirá possivelmente na análise das contas do exercício de 2021, tendo a questão do controle interno sido devidamente ponderada em tais estudos, em consonância aos reclamos deste órgão ministerial, razão pela qual se deixará de postular a adoção de medidas por parte dessa Corte de Contas para o atendimento da matéria no presente exercício.

De qualquer maneira, segue pertinente, para o próximo exercício, a exigência ainda plenamente vigente do inciso XVIII do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, que será relevante na apreciação de contas a ser realizada também no próximo exercício, permanecendo, assim, a necessidade de se recomendar que cada Município observe fielmente tal disposição, diante do prosseguimento do cenário de pandemia de COVID-19, conforme destacado na conclusão deste parecer.

9. Restrições

Observa-se que, em tese, a seguinte restrição apontada pela área técnica reveste-se de gravidade suficiente a macular a presente análise de contas, especialmente diante dos ditames da Decisão Normativa n. TC-06/2008:

> 11.1 RESTRIÇAO DE ORDEM CONSTITUCIONAL
>
> 11.1.1 Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R$ 6.946.948,11**, representando **23,18%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R$ 29.967.611,97**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R$ 7.491.902,99**, configurando,

> portanto, aplicação a menor de **R$ 544.954,88** ou **1,82%**, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal (item 5.2.1).

Em sua defesa (fls. 253-258), o responsável atribuiu o descumprimento do percentual constitucional à atipicidade derivada da pandemia de COVID-19, que teria afetado principalmente a área da educação, na medida em que houve a suspensão generalizada das aulas presenciais, influenciando diretamente nas despesas com transporte e alimentação escolar, gastos com pessoal e demais despesas com manutenção das unidades de ensino. Ressaltou que o Município atingira o limite referido nos exercícios anteriores de 2017 a 2019, destacando que apesar das dificuldades enfrentadas, o Município conseguiu aplicar 23,18% dos recursos em educação, faltando apenas R$ 544.854,88 para atendimento à regra em questão.

Ainda nessa linha, ponderou que durante sua gestão, a média de aplicação dos recursos na área da Educação seria de 25,85%, portanto superior ao parâmetro de 25% fixado pela CRFB/88. Ademais, argumentou que foram deixados recursos em caixa para o exercício seguinte. De outro lado, destacou que não teria havido tempo hábil para utilização de parte dos recursos, considerando-se os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e as regras aplicáveis ao final de exercício de mandato.

Pugnou por uma análise conjuntural das contas que levasse em conta os resultados de ações governamentais, primando pela razoabilidade diante das adversidades administrativas ínsitas à gestão pública, argumentando que não seria sensato apegar-se a formalidades de natureza eminentemente técnico-contábil, consoante jurisprudência e doutrina colacionadas, sobretudo no sentido de se levar em conta o cenário pandêmico para o julgamento das contas em análise.

Ao reexaminar a matéria em cotejo com as informações apresentadas, a Diretoria de Contas de Governo demonstrou não estar alheia aos impactos trazidos pela pandemia de COVID-19, ponderando

(fls. 273-274) que de fato o ensino à distância importou em volume menor de despesas vinculadas ao ensino presencial, trazendo análise comparativa das despesas correntes na educação infantil e fundamental no Grupo de Destinação de Recursos e na especificação de Fonte de Recursos (FRs 01, 18 e 19) nos exercícios de 2019 e 2020.

De outro lado, no que se refere aos argumentos de cunho processual escorados em jurisprudência e doutrina, a área técnica esclareceu (fl. 276) que a apreciação das contas de governo e análise conjuntural não fazem parte de sua competência, a qual abarca a emissão de relatório técnico pautado em informações e observância a regras objetivas de cunho constitucional, legal e regulamentar na execução do orçamento público municipal, baseando-se para tanto no Balanço Geral do Município e demais informações enviadas via sistema e-Sfinge. Nesse ponto, ressaltou caber tão somente ao Plenário a emissão de parecer prévio pela recomendação de aprovação ou rejeição das contas analisadas.

Quanto aos demais pontos argumentativos elencados, a área técnica os rebateu um a um, conforme segue (fls. 277-278):

> c) Aumento das despesas com Saúde
>
> Em sua manifestação, apontou o Responsável que "no exercício de 2019 o Município de Turvo aplicou na Saúde o percentual de 17,74% bem inferior ao aplicado no exercício de 2020", devido ao ano atípico em razão da pandemia da Covid-19, em que foram canalizados mais recursos para a Saúde.
>
> Entende-se que o foco dos esforços do setor público durante o exercício de 2020 foi a área da saúde, tendo o Município aumentado o nível de gastos nessa área em 35,66% em 2020 quando comparando com 2019 (conforme apurado no PCP 20/00128607), passando de despesas com saúde, para fins de cálculo, de R$ 5,2 milhões para R$ 7,1 milhões.
>
> Mesmo que notória a relevância dos gastos com saúde no exercício de 2020 frente à situação pandêmica enfrentada, a aplicação a maior na área da saúde não justifica a aplicação abaixo do limite mínimo em educação.
>
> d) Falta de tempo hábil para utilização de recursos
>
> Afirmou também o Responsável que "o final do exercício de 2020 chegou, e alguns valores não tiveram tempo hábil para serem utilizados, respeitados os ditames da Lei de Licitações, Lei de

> Responsabilidade Fiscal e as regras contidas para o final do exercício do mandato".
>
> No que tange a isso, primeiramente não foram apresentadas as receitas recebidas que não foram utilizadas pela razão alegada. Além disso, essa justificativa indica provável falta de planejamento, não sendo possível justificar o descumprimento em questão por essa razão.
>
> e) Dados apurados no Processo de Prestação de Contas de 2020
>
> O Responsável solicita também que sejam considerados os pontos positivos do exercício em exame: cumprimento do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo (45,80%); superávit financeiro consolidado (R$ 1.039.340,21), superávit financeiro de recursos não vinculados de R$ 643.751,14 (art. 42 da LRF); Ativo Real 15,87 vezes maior que o Passivo Real; cumprimento do índice de aplicação em saúde de 24,43%, estando 9,43% acima do limite mínimo; cumprimento do índices do FUNDEB, atingindo 74,01% em gastos com a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e 95,65% de aplicação no exercício de recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento da educação básica.
>
> Essas considerações finais refletem exatamente o que está apurado no corpo deste Relatório, ressalta-se que a ênfase ao cumprimento dos limites acima citados, não excluem a obediência do Gestor em cumprir as demais obrigações, sejam elas regulamentares, legais ou constitucionais.
>
> Ante todo o exposto, e considerando que para fins de apuração do percentual em questão, não foram apresentados cálculos ou outras despesas que possam alterar o cômputo já apresentado no Relatório de Instrução. Assim sendo, e ciente da complexidade da questão em debate, quanto a pandemia, mantém-se o cálculo apresentado no item 5.2 deste Relatório, e, por consequente, a presente restrição.

De fato, entendo que as justificativas apresentadas não têm o condão de afastar o caráter irregular do descumprimento ao limite mínimo de 25% estipulado no art. 212, *caput*, da CRFB/88.

Quanto à redução da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, embora não se desconheça a diminuição de custos decorrentes da realização de aulas à distância, entende-se que tais fatos não justificam o descumprimento do limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da CRFB/88.

Aliás, destaco que essa causa apontada para a irregularidade – a pandemia – representou, na verdade, uma verdadeira oportunidade no específico caso concreto.

Isso porque a interrupção das aulas presenciais significou uma ocasião ímpar para a realização de obras nas unidades escolares

durante praticamente a totalidade do exercício de 2020, e não só nos diminutos momentos de recesso escolar como normalmente é possível.

Inclusive, especificamente com relação ao Município de Turvo, verifica-se, a partir do acompanhamento das metas e estratégias dos Planos de Educação por parte desse Tribunal de Contas[18], que seu indicador de infraestrutura escolar no exercício de 2020 (0,570) fora consideravelmente menor que a média estadual (0,669), demonstrando, assim, a necessidade de melhorias que poderiam ter sido tranquilamente realizadas durante o exercício sob análise, lembrando-se que a infraestrutura escolar precária é seguramente um dos mais graves entraves para a tão distante educação de qualidade no País.

E veja-se que não se trata, aqui, da ausência de recursos, tanto é que, como salientado pelo próprio responsável em suas justificativas, foram deixados recursos em caixa para o exercício seguinte, representando valores que poderiam ter sido aplicados da maneira como aqui se indica. Trata-se, assim, de verdadeira ausência de boa vontade com tema tão sensível à sociedade.

Neste contexto, na análise dos processos de Prestações de Contas de Prefeitos dos exercícios anteriores, esta procuradora vem exaustivamente destacando a importância dos investimentos mínimos estipulados para a educação no âmbito municipal.

Relembre-se que cumprir os ditames básicos da CRFB/88 é a ação mínima dos gestores municipais no que se relaciona aos investimentos *quantitativos* na educação, isso sem falar no abandonado aspecto *qualitativo*, já que atualmente no País

> o que mais profundamente estigmatiza a educação básica é a perda de qualidade, em contínuo declínio, ano a ano, e acentuada na última década. Os sistemas de avaliação, aprimorados ao longo do tempo, postos em prática regularmente, de alguns anos para cá, põem a descoberto essa triste e constrangedora realidade. Em parte, agravada pela atenção maior que tem sido dada ao fazer crescer o

[18] Disponível em: https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/PneMeta07/index.html. Acesso em 24.11.2021, às 11h30.

> atendimento quantitativo do ensino público. Mas que não mais pode manter-se relegada a um segundo plano.[19]

Com efeito, os últimos dados divulgados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[20], referentes ao exercício de 2019, revelam que mesmo as "amigáveis" metas estipuladas pelo governo federal seguem longe de serem atingidas no que toca aos anos finais do Ensino Fundamental – 8ª série e 9º ano – e à totalidade do Ensino Médio no Brasil[21], sendo que inclusive o Estado de Santa Catarina não destoa de tamanha decepção[22].

Aliás, especificamente quanto ao Estado de Santa Catarina, esta representante ministerial, no Parecer n. MPC/886/2020, emitido no processo @PCG n. 20/00143150 – Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2019 –, destacou que a precariedade na qualidade da educação pode ser demonstrada a partir das seguintes informações organizadas[23] a partir dos resultados da Prova Brasil 2017 no âmbito do INEP:

INDICADOR	RESULTADO

[19] CALLEGARI, César (organizador). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. 5 ed. São Paulo: IBSA, 2010, p. 189.
[20] De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – "o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, é uma iniciativa [...] para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. Essas duas dimensões, que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso em nossa constituição federal. Pela própria construção matemática do indicador (taxa de troca entre as duas dimensões), para elevar o Ideb, as redes de ensino e as escolas precisam melhorar as duas dimensões do indicador, simultaneamente, uma vez que a natureza do Ideb dificulta a sua elevação considerando apenas a melhoria de uma dimensão em detrimento da outra". Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acesso em 14.11.2019, às 16h.
[21] Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=367507. Acesso em 12.11.2021, às 16h35.
[22] Disponível em: http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=367565. Acesso em 12.11.2021, às 16h35.
[23] Disponível em: https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/compare. Acesso em 05.05.2020, às 19h.

Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 5º ano na rede pública de ensino.	71%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede pública de ensino.	59%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 9º ano na rede pública de ensino.	46%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 9º ano na rede pública de ensino.	24%

Destaca-se que tais resultados são impactantes, mormente se considerando a taxa de aprovação da rede pública estadual de ensino observada no mesmo exercício de 2017[24]: 95% para o 5º ano e 92,8% para o 9º ano. Isso significa dizer que há um elevadíssimo percentual de alunos que são aprovados sem o conhecimento adequado ao menos nas áreas da língua portuguesa e da matemática, implicando no aumento do número de analfabetos funcionais na idade adulta.

Tais resultados vão ao encontro do que historicamente é demonstrado pelos relatórios da UNESCO sobre o tema, os "*Education for All Global Monitoring Report*"[25] divulgados entre os anos de 2011 e 2014, que culminaram em um último relatório publicado em 2015, abarcando as conquistas e desafios de cada país no período compreendido entre os anos de 2000 e 2015, oportunidade em que o

[24] Disponível em: http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais. Acesso em 05.05.2020, às 20h.

[25] Salienta-se que o "*Education for All Global Monitoring Report*" abrange as ações de cada nação na ampliação da educação infantil, na universalização do ensino primário, no combate das desigualdades de gênero na educação e na melhoria de sua qualidade, dentre outros aspectos, por meio do cálculo do chamado EDI (*EFA Development Index*, o Índice de Desenvolvimento do Programa Educação Para Todos), sendo de suma importância para a avaliação do real estado de um país no que se refere à educação, porquanto avalia o mencionado – e infelizmente cada vez mais abandonado – aspecto qualitativo do tema.

País atingiu apenas duas das seis metas inicialmente estipuladas, ou seja, falhou-se em mais de 65% dos objetivos apresentados pela UNESCO, destacando-se que, da mesma maneira como os objetivos traçados pelo Ministério da Educação no IDEB, tratavam-se de metas bastante realistas e palpáveis, tanto que muitas outras nações de menor expressão obtiveram resultado superior ao desempenho nacional.

Atualmente, observa-se que a UNESCO substituiu o "*Education for All Global Monitoring Report*" pelo "*Global Education Monitoring Report*", que já conta com quatro edições[26] (2016[27], 2017-2018[28], 2019[29] e 2020[30]), nas quais fora enfocada a ainda precária situação da educação em uma escala mundial[31], indicando-se os desafios a serem enfrentados e, consequentemente, as soluções a serem atingidas, na linha da em voga "*accountability*", termo que tão bem sintetiza as ideias de responsabilidade e prestação de contas, deixando clara a obrigação primordial do governante em garantir o direito de todos à educação – "*Accountability in education starts with*

[26] A próxima edição já foi noticiada – *Non-state actors* – e continuará com o enfoque dos problemas da educação em escala mundial. Disponíveis em: https://en.unesco.org/gem-report/allreports. Acesso em 19.11.2020, às 17h30.
[27] Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf. Acesso em 13.11.2017, às 7h42.
[28] Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf. Acesso em 13.11.2017, às 7h54.
[29] Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002658/265866e.pdf. Acesso em 04.12.2018, às 13h45.
[30] Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718?posInSet=8&queryId=427689e9-9b88-499c-a364-499df06a54e5. Acesso em: 19.11.2020, às 13h45.
[31] Pode-se considerar que a realidade nacional ainda se inseria neste contexto de precariedade mesmo antes do atual cenário de pandemia – que naturalmente o agravou (https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/pandemia-expoe-a-precariedade-da-rede-publica-de-ensino/ – acesso em 12.11.2021, às 16h55) –, por tudo o que destacado acima quanto ao passado recente e, atualmente, diante da manutenção de inaceitáveis níveis de analfabetismo e, principalmente, de qualidade no ensino, como demonstram, por exemplo, as seguintes notícias divulgadas acerca dos últimos dados do IDEB (https://campanha.org.br/noticias/2020/09/16/ideb-2019-demonstra-desigualdades-na-educacao-e-cenario-desafiador/ – acesso em 19.11.2020, às 18h30) e acerca dos inadequados investimentos na área (https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/ – acesso em 12.11.2021, às 16h50).

governments, which bear the primary duty to ensure the right to education"[32].

Após toda esta contextualização dos problemas da educação nas conjunturas nacional e estadual[33], com relação, especificamente, ao índice ora analisado no Município de Turvo (23,18%), é importante frisar que o percentual de 25%, da receita proveniente de impostos, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, constante no art. 212, *caput*, da CRFB/88, é o mínimo exigível.

Portanto é o menor quantitativo que entendeu o legislador ser o minimamente razoável para se tentar garantir a prestação de qualidade (também mínima) no ensino. Nesse sentido, quanto ao percentual que deixou de ser aplicado, reputa-se necessário frisar que, independentemente do montante que representa o descumprimento em análise, o fato concreto é que o gestor não conseguiu cumprir o mandamento normativo em questão nem mesmo no limite mínimo exigido e, nesse passo, não importa o quanto maior ou menor fora a dita violação, o que releva verificar é se ela realmente existiu ou não. Aliás, ressalta-se que a adoção desse raciocínio quantitativo pode gerar situações de infração ao princípio da equidade, pois, na ausência de um parâmetro legal que assegure uma margem de segurança para se aferir a gravidade do descumprimento, tal apreciação fica ao mero alvitre do julgador, o que evidentemente poderá gerar decisões antagônicas para situações similares, porquanto o que pode não ser uma irregularidade grave para uns, pode o ser para outros[34].

Permanece, assim, a conclusão de que fora aplicado, em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2020, percentual inferior ao limite mínimo de 25%

[32] Extraído do relatório de 2017-2018 (p. 296, *in fine*).
[33] E a propósito, com relação ao âmbito municipal, recorda-se que o Município se encontra fora de uma das metas do Plano Nacional de Educação analisadas pela área técnica no presente exercício, conforme observado no item 5 deste parecer, e bastante abaixo do indicador de infraestrutura escolar, como visto acima.
[34] Por essa razão, ainda, que se sugere a anotação da irregularidade referente à ausência de realização de despesas com o saldo remanescente do FUNDEB, pontuada no item 2 deste parecer.

estabelecido no art. 212, *caput*, da CRFB/88, o que acaba por evidenciar o descaso do responsável quanto a um tema tão sensível na conjuntura pátria como a educação.

Dessa maneira, tendo em vista tudo o que restou acima salientado, conclui-se que a presente restrição anotada pela Diretoria de Contas de Governo deve ser considerada gravíssima, enquadrando-se nas causas que ensejam a rejeição de contas, conforme jurisprudência consolidada dessa Corte de Contas expressamente consignada no art. 9º, inciso VI, da Decisão Normativa n. TC-06/2008, *in verbis*:

> Art. 9º **As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito**, dentre outras, compõe o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes: [...]
>
> VI – **DESPESA (ENSINO) – Não-aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendendo a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento da educação básica** (Constituição Federal, art. 212) (grifei).

Logo, considerando a restrição assinalada, entendo que as contas em questão não podem ser tidas como boas e opino, ao final, pela emissão de parecer propondo a sua rejeição.

E no que diz respeito às demais irregularidades apontadas (itens 11.2.1 a 11.2.3 e 11.3.1 do relatório técnico inicial), observa-se que as justificativas apresentadas (fls. 258-260) não foram suficientes para sanar as restrições, na linha do que sustentado pela área técnica às fls. 278-283, razão pela qual se entende por mantê-las.

Assim, observa-se que, consoante anotado pela área técnica, a presente Prestação de Contas do Prefeito fora remetida a essa Corte de Contas sem a devida remessa do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, em descumprimento ao disposto no art. 51 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000 e nos arts. 7º e 8º da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, ensejando a

formação de autos apartados, conforme será referido na conclusão deste parecer.

Salienta-se, ainda, que, quanto às já abordadas impropriedades na ausência de utilização integral do saldo remanescente do FUNDEB, na questão da transparência, bem como nos pareceres dos Conselhos Municipais e no relatório do controle interno, este órgão ministerial - além de sugerir a abertura de autos apartados para seu pormenorizado exame - encaminhará tais informações, ao final da apreciação das Prestações de Contas dos Prefeitos, por meio de Relatório Circunstanciado, ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, em atendimento ao previsto no item 2.1, alínea "c", do Termo de Cooperação Técnica n. 005/2016, celebrado entre aquele órgão e este Ministério Público de Contas, para ciência dos fatos e adoção das medidas que entender cabíveis[35].

10. Conclusão

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

10.1. pela emissão de parecer recomendando à Câmara Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura Municipal de Turvo, relativas ao exercício de 2020;

10.2. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que a Unidade Gestora efetue as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais, consoante o disposto no item 5 deste parecer;

10.3. pela **DETERMINAÇÃO** para formação de autos apartados com vistas ao exame dos atos descritos nos itens 11.2.1 e 11.3.1 do relatório técnico, bem como das impropriedades relacionadas ao saldo remanescente do FUNDEB e aos pareceres dos Conselhos

[35] A irregularidade que ensejou a presente manifestação no sentido da rejeição das ora analisadas contas também será noticiada em tal Relatório Circunstanciado.

Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, de Saúde, de Assistência Social, de Alimentação Escolar, dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Idoso;

10.4. pela **RECOMENDAÇÃO** no sentido de que o Município observe atentamente as disposições do Anexo II da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, especialmente no que se refere ao inciso XVIII, diante do prosseguimento do cenário de pandemia de COVID-19, conforme delineado no item 9 deste parecer;

10.5. pelas **PROVIDÊNCIAS** descritas na conclusão do relatório técnico.

Florianópolis, data da assinatura digital.

Cibelly Farias
Procuradora